

# PARAGRAAF WEERSTANDSVERMOGEN VAN GEMEENTEN - I

Door: Peter B. Boorsma, emeritus hoogleraar Openbare Financiën aan de Universiteit Twente [1]

30-6-2020

**Houden Nederlandse grensgemeenten rekening met risico's die afkomstig zijn van buitenlandse grensgemeenten? Het voorschrift van een risico-/weerstandsparagraaf bestaat ondertussen bijna 25 jaar. Voldoende reden om de weerstandsparagraaf (WP) onder de loep te nemen, betoogt Peter Boorsma. Deel 1 van een vierluik.**

In deel 1 worden na de inleiding de opzet van het onderzoek en de steekproef besproken. Vervolgens wordt antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag: wie schrijft de weerstandsparagraaf.

## INLEIDING

Bijna 25 jaar geleden is voorgeschreven aan gemeenten en provincies, en later waterschappen, dat de begroting en de rekening een risicoparagraaf bevat. Nederland was daarmee pionier, aangezien geen ander land zo een voorschrift kende. Inmiddels heeft ook Noorwegen een soortgelijk voorschrift [2], hoewel ik niet kan beoordelen hoe het Noorse voorschrift zich verhoudt tot het Nederlandse voorschrift.

In de beginjaren was het voorschrift een verplicht nummer: het leefde niet, de gemeenteraad en de provinciale staten schonken weinig aandacht aan de nieuwe informatie (zie o.a. noot 4). Enkele jaren later is het voorschrift verbeterd: het werd omgezet in een paragraaf Weerstandsvermogen.

Eerst was het voorschrift een verplicht nummer; het leefde niet. Wat later is het verbeterd en omgezet in een paragraaf Weerstandsvermogen

## PARAGRAAF WEERSTANDSVERMOGEN

De weerstandsparagraaf (WP) zou een overzicht bieden van die risico's waarvoor geen dekking is gegeven via een verzekering of een voorziening. Reguliere, veelvoorkomende geringe risico's worden niet opgenomen; van die niet-gedekte risico's wordt via kans en geschatte schade de benodigde weerstandscapaciteit gepresenteerd.

Die benodigde capaciteit wordt vergeleken met de aanwezige weerstandscapaciteit. De ratio tussen aanwezige en nodige weerstandscapaciteit wordt weerstandsvermogen genoemd [3] (in de verdere tekst wordt regelmatig geschreven over 'de ratio'). De paragraaf moet daarbij ook aangeven wat het beleid is gericht op de dekking van risico's.

## EVALUATIE WEERSTANDSCAPACITEIT

Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft in de Toelichting geschreven wat onder weerstandscapaciteit kan worden verstaan. In 2014 is een [kritische evaluatie](#)

[gepubliceerd door Boorsma en Haisma](#) [4]. De belangrijkste punten van kritiek (naast herhaalde lof voor het Nederlandse initiatief) komen op het volgende neer:

1. De berekening van de aanwezige weerstandscapaciteit is bedrijfseconomisch niet goed: balansposten (reserves) zijn niet met begrotingsposten op te tellen.
2. De reserves (passiva op de balans) zijn niet 'vrij beschikbaar'.
3. Naast de reserves op de passiefzijde zouden ook de schulden moeten worden gepresenteerd. Kortom, aandacht voor solvabiliteit is gewenst.
4. Door de beperking tot risico's die niet gedekt zijn, wordt een integraal risicomanagement onmogelijk. De overheidsorganisatie moet om te beginnen alle risico's in kaart brengen, en per risico afwegen welke beheersmaatregelen moeten worden gevolgd: vermijden, voorkomen, beperken, overdragen (via een verzekering, overdragen naar derden), of accepteren (opvangen in de begroting, afdekken met een interne verzekering).
5. Beleid wordt meestal niet besproken in de paragraaf.

Vrij snel na het genoemde artikel is in BBV 2015 de WP gewijzigd: 'Besluit van 15 mei 2015, houdende wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in verband met het opnemen van kengetallen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing'.

### **Zes financiële kengetallen**

De belangrijkste wijziging is het opnemen van zes (1a, 1b t/m 5) financiële kengetallen, waaronder de netto schuldquote en de solvabiliteit. Daarmee is het bovengenoemde punt 3 van kritiek gepareerd. De vraag rijst of ook liquiditeit moet worden opgenomen als variabele.

### **TWEE AANLEIDINGEN VOOR DIT ARTIKEL**

In de eerste plaats was het mij opgevallen dat gemeenten die grenzen aan Duitsland en/of België geen aandacht schenken aan risico's die deze buurlanden bedreigen. Een bevriende kennis, Edo van Bree, heeft daarna rond 2005 digitaal de weerstandsparagraaf van grensgemeenten onderzocht en vond geen 'buitenlandse' risico's. Houden Nederlandse grensgemeenten rekening met risico's die afkomstig zijn van buitenlandse grensgemeenten?

In de tweede plaats bestaat het voorschrift van een risico-/weerstandsparagraaf bijna 25 jaar. Voldoende reden om de weerstandsparagraaf (WP) onder de loep te nemen. Een kritische beschrijving van verschillende aspecten van de WP zal worden gegeven aan de hand van de fasen van de risk management (RM) cyclus. Daarnaast wordt aandacht geschonken aan de verschillende betrokkenen bij het opstellen en hanteren van de WP.

### **DE RISK MANAGEMENT (RM) CYCLUS**

Eerst een beschrijving van de risk management (RM) cyclus. Deze kent de volgende fasen:

- (a) vaststelling beleid(suitgangspunten); in de VS literatuur 'mission identification' genoemd
- (b) risicoidentificatie: in kaart brengen welke risico's de organisatie bedreigen (dan wel welke kansen de organisatie baat kunnen geven)
- (c) dan volgt de inschatting van de omvang van de financiële consequenties: wat is de kans dat een risico optreedt en wat is de schade (of de baat)
- (d) welke maatregel wordt genomen om de kans en/of de schade (resp. baat) te verkleinen (resp. vergroten): 'risk control'

- (e) implementatie van de maatregelen; door Williams, Smith and Young [5] de 'program admimistration' genoemd
- (f) evaluatie en terugkoppeling. Overigens voegen verschillende Amerikaanse tekstboeken na risk control de fase van risk financing in. Dat lijkt niet logisch; bij de afweging van de te hanteren maatregelen is de bekostiging, een logisch onderdeel van die fase: afweging van kosten en baten.

### **ONDERZOEKSVRAGEN**

Om te beginnen wordt onderzocht hoe de WP tot stand komt:

I. Wie 'schrijft' de paragraaf?

Vervolgens worden de fasen van de beleidscyclus gevolgd. Allereerst het vaststellen van het beleid, de doelen:

II. Welke aandacht wordt geschonken aan de 'mission identification', dus aan de uitgangspunten van beleid, aan de gestelde normen.

III. Daarna gaat het er om de risico's 'onder ogen' te zien: op welke manieren inventariseert, identificeert en beoordeelt de gemeente de risico's?

Bij de beantwoording van deze laatste onderzoeksvraag wordt ook ingegaan op de verschillende indelingen van risico. Een goede indeling helpt bij het systematisch inventariseren van mogelijke risico's. In de theorie is de volgende fase de inschatting van de zwaarte van het risico, de beoordeling van kans en gevolg. In de praktijk gaan de inventarisatie van de risico's en de inschatting van de kans en het gevolg hand in hand.

### **KANTTEKENING**

Een kanttekening is op haar plaats en voor de doelgroep gemeenten en provincies relevant.

De RM-benadering focust op financiële gevolgen, maar daarnaast zijn ook niet-financiële gevolgen denkbaar: imagoschade (of -bate), schade (bate) voor niet-monetaire doelen: gezondheid van personeel, schade aan milieu, etc.

Anders dan wel wordt gedacht zijn de niet-financiële gevolgen niet alleen van belang voor risicomanagement maar ook voor de bepaling van de weerstandscapaciteit en het weerstandsvermogen.

De niet-financiële gevolgen zoals de impact op imago of de gezondheid leiden altijd ook weer tot financiële gevolgen. De coronapandemie maakt dat duidelijk.

### **BUITENLANDSE BUURGEMEENTEN**

Bij de tweede fase, de identificatie, wordt apart aandacht geschonken aan één specifieke groep van risico's, afkomstig uit buitenlandse buurgemeenten:

IV. Geven Nederlandse grensgemeenten aandacht aan mogelijke risico's afkomstig uit de buitenlandse grensgemeenten?

De BBV schrijft voor dat de gemeente moet berekenen hoeveel weerstandscapaciteit op grond van die geschatte risico's nodig respectievelijk aanwezig is. Daarom de volgende onderzoeksvraag:

V. Hoe worden de nodige weerstandscapaciteit (NWC), de beschikbare weerstandscapaciteit (BWC) en de ratio van die twee, het weerstandsvermogen (WV) berekend?

De cyclus volgend resteren de volgende twee vragen en keert het onderzoek terug naar de eerste fase, het beleid, de doelen.

VI. Welke aandacht wordt geschonken aan de beheersmaatregelen, de risk control?

VII. Geeft de WP aandacht aan de uitvoering en de terugkoppeling?

VIII. Wordt door het College en de Raad aandacht gegeven aan de analyse en de elementen van het WV en aan het beleid inzake het weerstandsvermogen? Wat is de aandacht van de betrokken actoren?

## **ONDERZOEKSOPZET**

In principe zou het kunnen of moeten gaan om een groot onderzoek. Hier is gekozen voor een beperkt onderzoek. Tot nu toe is er weinig empirisch onderzoek gedaan op het gebied van risico management bij de gemeente. Dit onderzoek zou kunnen leiden tot meer aandacht van wetenschappelijke zijde voor een boeiende verplichting voor de Nederlandse gemeenten, provincies en waterschappen.

Vanwege de eerste aanleiding is gekozen is voor een onderzoek onder 14 + 8 gemeenten aan de grens. Er een interview afgenomen in 14 gemeenten. Naast het interview is de WP geanalyseerd. Daarnaast is in 8 gemeenten (in tabel 1 vet geschreven) de WP geanalyseerd, maar is er, om praktische redenen, geen interview afgenomen.

## **Interviews**

Voor het afnemen van het interview is gevraagd om een gesprek met de ambtenaar die primair verantwoordelijk is voor de weerstandsparagraaf. Aan het interview werd in enkele gevallen deelgenomen door twee ambtenaren. In de kleinere gemeenten werd veelal met de concern controller gesproken, in de grotere gemeenten een financieel medewerker. In twee gemeenten is het mondelinge interview vervangen door een telefonisch interview, met Reimerswaal vanwege het slechte weer (code oranje) en met Berg en Dal omdat achteraf de gekozen datum de onderzoeker niet uitkwam.

In het interview is een eenvoudige vragenlijst gebruikt, terwijl ook vragen zijn gesteld over de vantevoren bestudeerde WP 2020, in enkele gevallen 2019 [6].

Het aantal van de grensgemeenten in dit onderzoek, 22, is ten opzichte van het werkelijke aantal van ca. 60 (door de gemeentelijke samenvoegingen is het aantal de laatste 20 jaar flink gedaald) gemeenten een forse steekproef. Om een empirische uitspraak te mogen doen over de vierde onderzoeksvraag (betreffende "buitenlandse risico's") is de steekproef royaal.

<b>GRONINGEN</b>	<b>DRENTHE</b>	<b>OVERIJSEL</b>	<b>GELDERLAND</b>	<b>LIMBURG</b>	<b>BRABANT</b>	<b>ZEELAND</b>
<b>Westerwolde</b>	Emmen	Enschede	Berg en Dal	Venlo	<b>Breda</b>	Reimerswaal
<b>Oldambt</b>	<b>Coevorden</b>	Losser	Winterswijk	Vaals	<b>Valkenswaard</b>	<b>Terneuzen</b>
		Haaksbergen	<b>Aalten</b>	Sittard	<b>Woensdrecht</b>	
		Twenterand		Weert		
		Dinkelland/ Tubbergen[7]				
		Hardenberg				

TABEL 1: ONDERZOCHE GEMEENTEN

Er is een redelijke spreiding over de grootteklassen: Venlo, Enschede, Emmen als redelijk grote gemeenten. Er waren voor een interview 15 benaderd, één wilde niet meedoen, om onduidelijke reden. Voor de overige onderzoeksvragen is het duidelijk dat de steekproef te klein is om uitspraken te kunnen doen over de praktijk in 'de' gemeenten. Maar waarschijnlijk is met het hierna te schetsen beeld redelijk de 'werkelijkheid' benaderd voor gemeenten tot 100.000 inwoners.

Van de meeste gemeenten kon de programmabegroting 2020 worden gebruikt; waar die niet of moeilijk te downloaden was is 2019 gebruikt.

Interessant is dat twee Limburgse gemeenten zowel aan Duitsland als België grenzen. Zou daar meer aandacht voor de buurgemeenten zijn dan elders in gemeenten die aan een ander land grenzen?

## ONDERZOEKSRESULTATEN

### I. Wie 'schrijft' de paragraaf?

In de vroege jaren van de risicoparagraaf kwam het voor dat het schrijven van de risicoparagraaf of WP werd uitbesteed aan een marktbedrijf. Van die praktijk zijn nog 'restanten': veel gemeenten hebben aanvankelijk een gespecialiseerd bedrijf ingeschakeld, waarna men gebruik is blijven maken van een uitvoerig overzicht van risico's die de Nederlandse gemeenten kennen.

#### **Drie benaderingen in de praktijk: 1. 'van opzij'**

De eerste methode is 'van opzij' ongeveer als volgt. Van opzij: de gemeente leunt op de grote buurgemeente. De financiële ambtenaar of de concern controller (CC) krijgt een overzicht van de grote buurgemeente, loopt de lijst langs, vult die aan, en beoordeelt of risico's moeten worden opgeschaald of gereduceerd of geschrapt.

Als de gemeente zelf de WP schrijft, wordt soms software gebruikt voor het inschatten van de financiële gevolgen, bijvoorbeeld software van de zogenaamde Monte Carlo techniek. De software wordt geleverd door een marktbedrijf. Eén bezochte grotere gemeente heeft zelf het statistische werk verricht om de Monte Carlo techniek toe te passen.

#### **2. 'van onderop'**

De tweede manier 'van onderop' komt in de steekproef [8] het vaakst voor. De eerstverantwoordelijke ambtenaar is bijvoorbeeld de CC, eventueel samen met de adjunct-CC, of is een financieel medewerker uit de staf van de CC. Een enkele maal wordt de gemeentesecretaris genoemd als de schrijver dan de WP.

De schrijver, hier voor het gemak de risicomanager genoemd, neemt de lijst van vorig jaar, beoordeelt welke risico's geschrapt kunnen worden dan wel welke kunnen worden toegevoegd, omdat er nieuw beleid is gestart, of omdat er nieuwe risicobronnen bekend zijn geworden. De risicomanager nodigt de beleidshoofden uit of maakt zelf een ronde langs de afdelingen, om informatie te verkrijgen over veranderingen. Illustratief is wat Twenterand schrijft, namelijk dat 'twee maal per jaar een sessie plaatsvindt met inhoudelijk en financieel betrokkenen.' Maar ook komt het voor - in de kleinere gemeenten - dat de risk manager zelf de betrokken functionarissen moet nalopen.

#### **3. 'andersom'**

De derde manier is 'andersom', van bovenaf: de risicomanager vraagt de financiële adviseurs, of de lijn managers of beleidshoofden, ondersteund door financiële adviseurs om een opgave te doen van risico's plus kans plus mogelijke schade. Deze beleidshoofden of lijnfunctionarissen zijn zelf verantwoordelijk voor de bewaking van de risico's en voor het voorstellen van beheersmaatregelen. De risk manager verzamelt de ingediende informatie, rangschikt, vat samen en tilt de data naar een hoger geaggregeerd niveau.

Enkele gemeenten wijzen er terecht op dat voorzienbare risico's zoals een lopend tekort op een begrotingsartikel, geen risico is; hierbij een korte beschouwing van het lastige begrip 'risico'

Enkele gemeenten wijzen er terecht op dat risico's die voorzienbaar zijn, zoals een lopend tekort op een begrotingsartikel, geen risico is. Daarom hier een korte beschouwing van het lastige begrip risico. Dat heeft verschillende dimensies:

- a. het gaat om een gebeurtenis, een voorval
- b. het zou kunnen gebeuren in de toekomst, is dus onzeker, het heeft een kans of kansverdeling
- c. het heeft of is een oorzaak (brand is een oorzaak van schade maar heeft zelf ook een oorzaak: bijvoorbeeld brandstichting of bliksem [9]).

In de gemeentelijke praktijk wordt tamelijk lichtvaardig met het begrip risico omgegaan.

[1] DE AUTEUR IS EMERITUS HOOGLERAAR OPENBARE FINANCIËN AAN DE UNIVERSITEIT TWENTE. HIJ BEDANKT DE VNG VOOR HET MAKEN VAN AFSPRAKEN MET DE GEÏNTERVIEWDE GEMEENTEAMBTENAREN, MEER IN HET BIJZONDER MEVR. BIEBIE RAMJIWAN VAN VNG RISICOBEBEER. INFORMATIE VERKREGEN UIT DE INTERVIEWS IS IN PRINCIPE NIET HERLEIDBAAR NAAR DE BRON; DAARNAAST IS VEEL INFORMATIE VERKREGEN UIT DE OPENBARE BEGROTINGS (DE PARAGRAAF WEERSTANDSVERMOGEN EN SOMS EEN ANDERE OPENBARE BRON). DE AUTEUR WAS INITIATOR EN EERSTE WETENSCHAPPELIJK PROGRAMMALEIDER VAN DE POSTDOCTORALE MASTEROPLEIDING RISICOMANAGEMENT VAN DE UT. DE AUTEUR BEDANKT CHRIS RAVENSBERGEN (VNG RISICOBEBEER) EN GEERT HAISMA VOOR HUN WAARDEVOLLE SUGGESTIES EN COMMENTAAR OP EEN EERSTE VERSIE, EN VOOR HET MAKEN VAN DE AFSPRAKEN VOOR DE INTERVIEWS. TEVENS BEDANKT HIJ DE GEMEENTELIJKE MEDEWERKERS VOOR HUN BEREIDHEID TOT EEN INTERVIEW EN VOOR HUN COMMENTAAR OP EEN EERSTE VERSIE. UITERAARD ZIJN DE EVENTUELE FOUTEN VOOR REKENING VAN DE AUTEUR.

[2]"STATLIG STYRING AV KOMMUNER  
OG FYLKESKOMMUNER  
MED RETNINGSLINJER FOR UTFORMING AV LOVER  
OG FORSKRIFTER RETTET MOT KOMMUNESSEKTORER"

[3] EEN VERWARREND BEGRIIP AANGEZIEN VERMOGEN OOK DE BETEKENIS VAN CAPACITEIT HEEFT. IN DE PRAKTIJK BLIJKT DE VERWARRING.

[4] PETER B. BOORSMA EN GEERT HAISMA (2014) *DE WEERSTANDSPARAGRAAF IS AAN HERZIENING TOE, IN B&G*, EN OPGENOMEN IN BIBLIOTHEEK VAN PRIMO, 2018,

[5] C. ARTHUR WILLIAMS JR., MICHAEL L. SMITH AND PETER C. YOUNG (1995) *RISK MANAGEMENT AND INSURANCE*. DEZE AUTEURS VOEGEN IDENTIFICATIE EN INSCHATTING SAMEN ALS "RISK AND UNCERTAINTY ASSESSMENT".

[6] DE ONDERZOEKER HEEFT TOEGEZEGD DAT DE RESULTATEN VAN DE INTERVIEWS NIET HERLEIDBAAR NAAR DE BRON WORDEN GEPRESENTEERD. VEELAL WERD DAARBIJ OPGEMERKT DAT ALLE GEGEVENS DIE UIT DE GEMEENTELIJKE BEGROTING (OF NOTA) ZIJN OVERGENOMEN OPENBAAR ZIJN. DAN WORDEN DE DATA VEELAL WEL GEPRESENTEERD MET VERMELDING VAN DE RELEVANTE GEMEENTEN.

[7] WAAR IN DE VOLGENDE TEKST STAAT DINKELLAND MOET WORDEN GELEZEN DINKELLAND/TUBBERGEN: DE 2 GEMEENTEN WERKEN SAMEN. "HET SAMENWERKINGSVERBAND TUSSENBEIDE GEMEENTE GENAAMD NOABERKRACHT VALT HIER OOK ONDER."

[8] DE KLEINERE GEMEENTEN ZIJN WELLIJCHT OVERVERTEGENWOORDIGD.

[9] IN DIT VERBAND IS HET DE MOEITE WAARD OM F. KNIGHT TE LEZEN. HIJ STELT DAT IN HET GEVAL VAN ONZEKERHEID ER GEEN FREQUENTIEVERDELING VAN DE GEBEURTENIS BEKEND IS, EN BIJ RISICO WEL. ANDERE AUTEURS ZOALS HART HEBBËN DAT NADER VERFIJND EN MAKEN ONDERSCHIED TUSSEN OBJECTIEVE EN SUBJECTIEVE FREQUENTIEVERDELING. EEN CONCERN CONTROLLER KENT ZIJN/HAAR GEMEENTE EN KAN DAAROM ENKELE KANSSEN SCHATTEN, BIJV. IETS GEBEURT MET 30% OF 70%.

# PARAGRAAF WEERSTANDSVERMOGEN VAN GEMEENTEN - II

Door: Peter B. Boorsma, emeritus hoogleraar Openbare Financiën aan de Universiteit Twente

28-7-2020

**Peter Boorsma neemt deze zomer de weerstandsparagraaf (WP) onder de loep. In [deel I](#) is de eerste onderzoeksvraag beantwoord: wie schrijft de weerstands-paragraaf? Nu in deel II de tweede en derde onderzoeksvraag.**

## **2. WELKE AANDACHT WORDT GESCHONKEN AAN DE 'MISSION IDENTIFICATION'; DUS AAN DE UITGANGSPUNTEN VAN BELEID, AAN DE GESTELDE NORMEN.**

Binnenlandse Zaken heeft voorgeschreven dat de gemeente in de WP aandacht moet schenken aan beleid. Hier zou onderscheid gemaakt kunnen worden tussen het beleid op hoofdlijnen, beleid voor de (middel)lange termijn, o.a. terzake van aan te houden normen, en anderzijds het beleid gericht op de concrete risico's.

Wat dat 'hogere' beleid betreft is relevant wat Williams e.a. (1995) schrijven: de *mission identification* is de schakel tussen de doelen van de organisatie enerzijds en het beleid van het risk management (RM) anderzijds. Tegenwoordig wordt vaak verwezen naar RM als een instrument om de organisatiedoelen beter te bereiken, een goed RM kan kosten besparen, kan lange wachttijden voorkomen, kan leiden tot snellere realisatie van beleid, kan betere doelbereiking bevorderen. De grondslagen voor het gemeentelijk RM worden vastgelegd in een Nota Weerstandsvermogen, waarnaar verwezen wordt, of zou moeten worden, in de WP. Een probleem is dat de Nota vaak al enkele jaren oud is, niet jaarlijks wordt herijkt, wat natuurlijk vooral in een jonge beleidstak zich wreekt; risk management is nog volop in ontwikkeling, zou men denken.

Dat wat betreft het beleid gericht op de doelen, de middellange termijn. Daarnaast gaat het om beleid gericht op de specifieke risico's in de voorliggende WP. Dan gaat het om per risico aan te geven op welke manier het risico wordt beheerst: verbieden, beperken, overdragen, accepteren (en op welke manier).

### **Wat is de empirische bevinding wat betreft beleidsuitspraken in de WP?**

- **Er wordt weinig aandacht aan geschonken aan beleid in algemene zin.**

In de onderzochte gemeenten wordt weinig aandacht geschonken aan die relatie.

Interessant is wat Coevorden schrijft als doel:  
'Onze doelstelling is:

- het realiseren van een gezonde financiële positie;
- het voorkomen van ingrijpende beleidswijzigingen die noodzakelijk worden bij het zich voordoen van niet afgedekte risico's. Dit wordt gerealiseerd door middel van beheersing van de risico's en een positief weerstandsvermogen.'



Woensdrecht begint met een kopje: 'Voorzichtig financieel beleid vormt het fundament voor de weerstandscapaciteit.' Er wordt verwezen naar de norm voor de ratio Weerstandsvermogen van 1,4.

## Er wordt in de weerstandsparagraaf weinig aandacht geschonken aan beleid in algemene zin

### **Kwalitatieve beoordeling risicomanagement**

Valkenswaard wil zoeken naar evenwicht tussen financiële soliditeit enerzijds en het streven om niet onnodig geld 'op de plank te laten liggen' anderzijds. Een dergelijk geluid wordt vaker gehoord. Hier ook het misverstand over het beschikbaar zijn van de bronnen genoemd in de weerstandscapaciteit.

Interessanter is wat volgt: 'Een belangrijk criterium hierbij is de kwalitatieve beoordeling van het risicomanagement. Als deze hoger uitvalt, kunnen we volstaan met een lagere weerstandscapaciteit en dus met een lager verhoudingsgetal.'

In de WP van Hardenberg wordt een opmerking gemaakt die hopelijk gevolgd wordt in alle gemeenten: 'Voorzienbare tekorten op reguliere budgetten behoren niet tot de risico's (...). Het heeft vanuit bedrijfseconomisch oogpunt de voorkeur dit op te lossen binnen de exploitatie.'

Losser maakt een soortgelijke opmerking: 'Normale bedrijfsvoeringsrisico's worden niet bij de risico's opgenomen.' Net zo: Vaals acht alleen die risico's relevant voor de bepaling van de ratio die groter zijn dan €5.000. Als de tegenvaller van een risico lager wordt geschat dan dat bedrag, is het risico object van reguliere bedrijfsvoering. Deze risico's dienen in principe binnen de productenramingen te worden opgevangen.' Dit is overigens conform het voorschrift van BBV.

Een andere min of meer algemeen geldende uitspraak: in Venlo worden op grond van het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader van de provincies bestemmings-reserves niet meer opgenomen.

- **Ook een onderdeel van beleid is de toedeling van verantwoordelijkheid.**

Wie is de zogenaamde risico-eigenaar? Hiervoor zijn drie manieren geschetst volgens welke de WP tot stand komt. Bij de derde manier, waarbij de risico's benoemd worden door de beleidshoofden, worden deze de risico-eigenaar, althans indien de gemelde risico's worden geaccordeerd op hoger niveau. Zie de uitspraak van Aalten, dat de programmamanagers zelf verantwoordelijk zijn voor hun risico's maar 'Bestuurlijk is het college verantwoordelijk'.

- **In welke mate is er sprake van risicobewustzijn en risicobereidheid?**

Risicobewustzijn en risico-acceptatie zijn facetten van risicomanagement die in de zogenaamde cyclus niet voorkomen, maar van groot belang zijn. Een enkele gemeente schenkt aandacht aan bewustzijn. Vaals noemt in de WP enkele doelstellingen: 'Verder stimuleren van het risicobewustzijn (van medewerkers) in de organisatie en het treffen van maatregelen ter voorkoming of beperking van de risico's.' Evenzo Twenterand: 'Doelen van risicomanagement zijn het bevorderen van risicobewustzijn, het expliciet

maken en beheersen van risico's.' Het onderwerp van bewustzijn wordt in de andere WP's niet genoemd maar is overal relevant.

## Ook risicobereidheid, in elke organisatie relevant, wordt niet vaak genoemd in de weerstandsparagrafen

Ook risicobereidheid, in elke organisatie relevant, wordt niet vaak genoemd in de WP's. Venlo is een interessant voorbeeld. Venlo begint de paragraaf met het formuleren van beleidsuitgangspunten voor de berekening van de weerstandscapaciteit. Daarbij wordt allereerst de risicobereidheid genoemd.

'De gemeente Venlo moet geen risicomijdende gemeente zijn. Risico's dienen inzichtelijk gemaakt en genomen te worden. Dit houdt in het voeren van een risicomanagement waarbij ook naar de dekking wordt gekeken en waarin alle soorten risico's worden weergegeven.' Dan wordt als beleid vastgesteld dat de algemene reserve minimaal €9 miljoen dient te bedragen. De beschikbare weerstandscapaciteit wordt vervolgens benoemd, het streven naar de waarde van de ratio op minimaal 1,0 wordt genoemd.

Dat dit hier in extenso wordt genoemd is omdat de meeste andere gemeente de data veel 'terloopser' presenteren. Hier wordt een principiële beleid als uitgangspunt genoemd. Dan is wel opmerkelijk dat gesteld wordt dat de risico's 'genomen' dienen te worden. Waarom? Op basis van een integraal beleid moeten na de inventarisatie keuzes gemaakt worden betreffende de beheersmaatregelen. Dat kan inhouden vermijden of beëindigen, dus niet nemen!

- **En in welke mate wordt aandacht geschonken aan het beleid terzake van de individuele risico's?**

Uiteraard geldt dat het beleid in algemene zin wordt behandeld in de Nota Weerstandscapaciteit en Risicomanagement. Maar uitgangspunten zouden herhaald kunnen worden. In de WP's van 2020 worden in enkele gemeenten per risico, specifiek genoemd in de WP, beheersmaatregelen genoemd.

Berg en Dal geeft een fraaie benadering, waarover elders meer. In elk geval worden risico's nader onderverdeeld, waarna per risico de **beheersmaatregel** wordt genoemd, zij het in algemene zin, zoals beperken, overdragen of accepteren. Dinkelland heeft een interessante ontwikkeling doorgemaakt.

Na het Beleidskader risicomanagement van 2014 is in 2015 een Stappenplan gepresenteerd, welke overigens ongeveer gelijk is aan de beleidscyclus; in het Stappenplan is de eerste fase niet het beleid, de mission, maar bewustwording. In 2017 heeft de concern controller een presentatie verzorgd voor de raadscommissie, waarin ontwikkelingen worden geschetst die ook gelden in 2018. (En 2020?) In 2020 wordt in algemene termen nader ingegaan op de koppeling tussen risico's en beheersmaatregelen, maar in de risicotabel wordt daar geen gewag van gemaakt.

Een enkele gemeente noemt een **norm**, zoals hiervoor Woensdrecht. Ook wordt bij enkele gemeenten een minimale omvang genoemd waar beneden een risico niet wordt gepresenteerd in de risicotabel. Weert noemt daarbij €150.000. In Haaksbergen heeft de Raad besloten dat de algemene reserve minimaal 5% van de algemene uitkering dient te zijn en dat de ratio minimaal 0,8 (bepaald niet hoog, PBB)), moet bedragen. Venlo heeft bepaald dat de algemene reserve minimaal € 9 miljoen moet bedragen. De

gemeente Vaals heeft 3,0 als maximum voor de ratio geformuleerd en 1,0 als minimum. In Losser heeft de Raad de gewenste bandbreedte voor de ratio geformuleerd van 1,4 – 1,8. (Feitelijk bedraagt de ratio voor 2020 2,8.)

Interessant is de bewering van Breda dat de inventarisatie 'honderden risico's oplevert' doch dat de Raad in een selectie geïnteresseerd is<sup>[1]</sup>. Er worden van die honderd twaalf vermeld zonder nadere toelichting. Een keer werd in een WP vermeld dat de kans ten opzichte van vorig jaar was verhoogd van 30% naar 50%, maar zonder toelichting.

Winterswijk (2019) schrijft dat van de relevante risico's o.a. in kaart zijn gebracht 'de **beheersmaatregelen** ter voorkoming en beheersing van het risico.' Dit in algemene zin, de beheersmaatregelen worden intern bijgehouden maar niet expliciet per risico in de WP genoemd.

Hardenberg geeft een omschrijving van de top tien risico's en noemt per risico de beheersmaatregelen. Woensdrecht begint daar mee: 'Periodiek worden de risico's geïnventariseerd, worden beheersmaatregelen gekoppeld aan deze risico's en vindt evaluatie van beheersmaatregelen plaats.' In algemener zin: het zou interessant zijn om te onderzoeken of die evaluatie inderdaad plaatsvindt. In Hardenberg en andere gemeenten.

### **3. OP WELKE MANIEREN INVENTARISEERT, IDENTIFICEERT EN BEOORDEELT DE GEMEENTE DE RISICO'S?**

In deze paragraaf worden verschillende deelvragen beantwoord. Een eerste deelvraag betreft de fundamentele vraag hoe de risico's 'gezien' worden, geïnventariseerd. Het gaat immers om mogelijke gebeurtenissen of ontwikkelingen in de tijd, in de toekomst. Een tweede deelvraag is welke indeling, welke classificatie wordt gehanteerd. Een derde deelvraag betreft de manier waarop de geïnventariseerde risico's worden genoemd in de WP.

- **Hoe worden de risico's geïnventariseerd?**

Om deze vraag te beantwoorden wordt eerst een korte blik geworpen op de literatuur. Vanouds was het standaardwerk het boek *Essentials of Risk Management and Insurance*, van C. Arthur Williams and Richard M. Heins. Technieken voor Risk Identification zijn het werken met *check lists*, de *financial statement analysis*, de *flow chart method*, *on-site inspections*, en *Interactions with other departments*.

Iets moderner is het standaardwerk van Emmett Vaughan en Therese Vaughan (2001), *Essentials of Risk Management and Insurance*. Veelzeggend is de volgende opmerking: 'In one sense, risk identification is the most difficult step in the risk management process. It is difficult because it is a continual process and because it is virtually impossible to know when it has been done completely.'

De laatste stelling kan nog pregnanter worden gemaakt: een complete lijst van mogelijke risico's is per definitie onmogelijk, aangezien de toekomst onzeker is. Van sommige risico's is de frequentieverdeling bekend, maar belangrijker zijn de risico's die onbekend zijn. Een ouder voorbeeld is het afbreken van een balkon in Maastricht circa 10 jaar geleden. Dat leidde er toe dat zo ongeveer alle gemeenten in Nederland gingen controleren hoe groot die kans zou zijn in de eigen gemeente. Een ander voorbeeld is het instorten van een vleugel van een nog nieuwe parkeergarage, wat leidde tot

controles op garages die volgens dezelfde constructietechniek waren gebouwd. Een zeer actueel voorbeeld is de plotseling komende coronaepidemie, inmiddels pandemie.

De door Vaughan en Vaughan genoemde identificatiemethoden zijn: analyse van (talloze) documenten (financiële stukken zoals rekening en begroting, lease en andere contracten, koop- en verkoopcontracten, etc.), *flow charts* (welke bottle necks, hoe kunnen die worden bedreigd,, en andere risico's), *internal communication system* (welke nieuwe producten, welke veranderingen in productieprocessen, e.a.), *risk analysis questionnaires*, *exposure checklists*, *insurance policy checklists*, *expert systems*.

Beide standaardwerken noemen in elk geval de checklists. Williams en Heins onderscheiden daarbij de checklists die in de bedrijfstak gebruikt worden en de checklist die specifiek voor de eigen organisatie wordt gebruikt.

### En wat is de gemeentelijke praktijk?

- Een enkele gemeente noemt een congres georganiseerd door een consultancy bureau, maar het valt op dat congresbezoek weinig wordt genoemd.
- Een enkele keer wordt een tijdschrift als de Public Controller genoemd, maar lezen van vaktijdschriften wordt weinig genoemd.
- De VNG wordt enkele malen genoemd<sup>2</sup>.
- Het register van NAR/NARIS wordt meermalen genoemd, maar dan meestal als eenmalige kennisname enkele jaren geleden.
- Leren van buurgemeenten: maar men kent de weerstandsparagraaf van andere gemeenten niet.
- Leren van de provincie: meestal is er repressief toezicht: de provincie kijkt alleen naar de waarde van de ratio: is die groter dan 1 dan is het 'welletjes'.
- Eerdergenoemde standaardwerken noemen het werken met lijsten, voor de bedrijfstak of specifiek voor het eigen bedrijf.

### Parallel met Nederlandse praktijk

Er is een parallel met de Nederlandse praktijk. Een 'bedrijfstakbrede' lijst is de lijst die door veel gemeenten wordt gehanteerd, te weten Naris. Een gemeenteambtenaar loopt die lijst langs en komt zo op risico's die relevant zijn voor de gemeente. Daarnaast heeft de gemeente al een lijst van vorig jaar: de risicomanager loopt de beleidshoofden en andere betrokken langs en vraagt wat er moet worden toegevoegd of gewijzigd of geschrapt. Kortom: een incrementele benadering.

- Een goed middel om risico's te 'bedenken' is een systematische indeling: een hulpmiddel om systematisch de mogelijkheden langs te gaan.

Welke indelingen hanteert men zoal? Om te beginnen zijn er redelijk veel gemeenten die **geen** systematische indeling gebruiken. De risico's worden geïnventariseerd, en vervolgens worden de risico's gepresenteerd naar **grootte**. Een stap verder: vaak komt men de indeling tegen die in de literatuur veelal wordt gebruikt als vertrekpunt en ook wordt genoemd in de BBV: het onderscheid tussen economische en zuivere risico's.

## Er zijn redelijk veel gemeenten die geen systematische indeling gebruiken

Bij de economische risico's zijn er negatieve en positieve uitkomsten; men spreekt ook wel van risico's en kansen. De zuivere risico's kennen alleen negatieve uitkomsten

(brand, diefstal, etc.) Een derde mogelijke indeling is naar **object**: gebouwen, inventaris, personeel, klanten, omgeving, etc. In Nederlandse gemeenten wordt vaak een indeling gegeven naar **programma's**. Een andere indeling zou kunnen zijn tussen binnenlandse en buitenlandse herkomst.

Breda heeft een fraaie presentatie. In de eerste lijn worden de doelstellingen bepaald en worden vervolgens de risico's ingedeeld in Externe Risico's, Strategische risico's, Te voorkomen risico's, Compliance risico's en Schades en Incidenten.

In elk geval wordt onderscheid gemaakt tussen **structurele en incidentele risico's**, zo ook Twenterand en Westerwolde. De laatste noemt daarnaast nog 'niet te kwantificeren', op het gebied van rechtmatigheid, interne controle en informatiebeveiliging. Interessant, maar ook die kunnen of structureel of incidenteel zijn.

Zeer algemeen is het onderscheid tussen risico's verbonden aan het **grondbedrijf en de risico's verbonden aan de andere beleidsterreinen**.

In het interview is gevraagd welke top risico's elk jaar terug keren. Niet verrassend: Algemene Uitkering, Vennootschapsbelasting, WMO, Jeugd, BUIG. Gevraagd is of beleid is gericht op elimineren. Niet verrassend: bij de top risico's gaat het vaak om risico's afkomstig van respectievelijk bepaald door de rijksoverheid. Die zijn dus niet te elimineren. Hooguit kan de gemeente accepteren.

## Een goed voorbeeld is Weert, waar de WP naast de financiële risico's ook maatschappelijke risico's noemt en het 'juridisch/aansprakelijkheidsrisico'

Alle gemeenten noemden de **financiële** risico's. Daar ligt dan ook de focus op van de weerstandsparagraaf. Maar verschillende gemeenten noemen daarnaast ook **niet-financiële risico's**; imagoschade, milieuschade, gezondheidsrisico's. Als die al genoemd worden, wordt meestal geen financiële consequentie genoemd, hoewel die zogenaamde 'niet-financiële risico's' wel degelijk forse financiële consequenties kunnen hebben. Een goed voorbeeld is Weert, waar de WP naast de financiële risico's maatschappelijke risico's noemt en het 'juridisch/aansprakelijkheidsrisico'. Hardenberg onderscheidt zuivere financiële risico's naast risico's op het gebied van 'Materieel, Juridisch'.

[1] COMMENTAAR VAN GEERT HAISMA: 'VEEL RISICO'S ZIJN 'ZWEVEND' ALS PROGRAMMAMANAGERS DE BELANGRIJKSTE RISICO'S PER DOEL AANGEVEN ONTSTAAT ER EEN VEEL DUIDELIJKER LINK MET HET BELEID. HOE AMBITIEUZER HET DOEL, DES TE GROTER HET RISICO. POLITIEK INTERESSANT VOOR DISCUSSIE OVER HALEN VAN BELEIDSINHOUDELIJKE DOELEN.'

[2] (DAARBIJ VIA ONDERGETEKENDE HET NADRIJKELIJKE VERZOEK VAN GEÏNTERVIEWDEN OM NORMEN AAN TE REIKEN VOOR DE FINANCIËLE KENGETALLEN.)

# PARAGRAAF WEERSTANDSVERMOGEN VAN GEMEENTEN - III

Door: Peter B. Boorsma, emeritus hoogleraar Openbare Financiën aan de Universiteit Twente  
12-8-2020

**Peter Boorsma neemt deze zomer de weerstandsparagraaf (WP) onder de loep. In deel III gaat hij verder in op de presentatie van de risico's en de risico's 'van over de grens'; de 3e en 4e onderzoeksvraag. Dan volgt het weerstandsvermogen; de berekening van de benodigde en de aanwezige weerstandscapaciteit en de ratio.**

- **Hoe worden de risico's in de weerstandsparagraaf (WP) gepresenteerd?**

In tabel 2 hieronder staat hoeveel risico's in de WP worden genoemd. Een redelijk aantal kiest voor een presentatie van de top tien; in de tekst wordt dan soms vermeld hoeveel risico's in de gemeente in totaal zijn geïnventariseerd; in enkele gevallen is een overzicht van alle risico's verstrekt.

### Top tien

Hardenberg (separaat een volledig overzicht van ongeveer 140)  
Reimerswaal (separaat 43)  
Losser, Dinkelland  
Weert (separaat 172) Aalten (separaat 25)

### Alle risico's

Haaksbergen (14) Winterswijk (15)  
Vaals (17)  
Venlo (69)  
Westerwolde (12)<sup>[1]</sup>  
Coevorden (7)<sup>[2]</sup>  
Woensdrecht (16 +2)

### Anders

Sittard (8 algemene en 9 specifieke)  
Emmen (4 toprisco's en 12 'onder de rapportagegrens')  
Twenterand (17 in register; 'niet alle risico's')  
Oldambt<sup>[3]</sup>, Breda, Valkenswaard (6)

TABEL 2: AANTAL RISICO'S IN WP

In de WP wordt vervolgens voor de genoemde risico's (en daarnaast ook de niet vermelde risico's) een presentatie gegeven die wel wordt aangeduid als het risicoprofiel. Dat overzicht, het risicoregister, bevat minimaal de omschrijving van het risico, en daarnaast (maar niet in alle gevallen) de kans, en de financiële consequentie. Maar de praktijk laat veel varianten van de presentatie zien.

Hardenberg maakt zorgvuldig onderscheid tussen het bruto en het netto risicoprofiel (netto: na verwerking van de beheersmaatregelen).

- **Wat zou de ideale presentatie van het risicoregister kunnen zijn?**

Bijvoorbeeld: (voor het gemak) een nummer, naam van het risico met nadere omschrijving van de oorzaak, ten laste van welk beleidsonderdeel, in plaats van of naast dat beleidsonderdeel de betrokken wethouder, de kans of een kansklasse, de vermelding structureel of incidenteel, financiële consequentie, imago of andere consequenties.

### Weert is een voorbeeld

De WP is zeer volledig wat info betreft. Daartegenover staat de niet-transparante

presentatie van een grotere gemeente waarin van de genoemde risico's alleen de omschrijving wordt vermeld en de berekende benodigde weerstandscapaciteit.

Interessant in de WP 2019 van Berg en Dal is dat de risico's eerst worden onderverdeeld: aansprakelijkheidsrisico's, risico's op eigendommen, risico's van de bedrijfsvoering, financiële risico's: grondexploitatie, verbonden partijen, open-einde regelingen, grote projecten, overige financiële risico's.

Daarna worden per categorie de risico's benoemd, en wordt de beheersmaatregel genoemd, bijvoorbeeld V, O/V, B of A, wordt het financiële belang genoemd, de klasse, de kans, en tot slot de risicoscore.

De klasse houdt in: van elk risico wordt een 'referentiebeeld' geschat: hoe vaak kan het voorkomen; klasse 1: zeer klein (< of 1 keer per 10 jaar), klasse 5: zeer groot (1 keer per jaar of >). De klasse wordt vertaald in een kans: klasse 1: 1-20%, klasse 5 81 – 100%. De risicoscore is het product van financieel belang keer de kans.

Wat de naam van het risico betreft, is dat veelal niet de naam van het risico maar eerder van een beleidsterrein of een getroffen object, maar zelden de oorzaak! Veelgenoemde risico's zijn Rijksbeleid, WMO, Algemene uitkering gemeentefonds, jeugdzorg, fraude, verbonden partijen. Interessant maar het is duidelijk: iedereen begrijpt wat bedoeld wordt, maar het zijn niet de risico's zelf.

**Veelal wordt niet de naam van het risico genoemd maar een beleidsterrein of getroffen object; zelden de oorzaak!**

#### **Ter illustratie nog enkele bevindingen**

- Een van de grotere gemeenten meldt dat de inventarisatie honderden risico's oplevert, doch dat de Raad in een selectie is geïnteresseerd.

Hier kan op twee manieren over worden gedacht. Normatief: het College bepaalt toch niet wat interessant is voor de Raad. Het College zou zo goed mogelijk de Raad moeten informeren. Empirisch: later in dit artikel wordt geconstateerd dat de belangstelling in het College en de Raad zich meestal beperkt tot met name de waarde van de ratio WV en tot enkele risico's. In de WP20 worden er van die 'honderden' slechts 12 vermeld, waarvan 2 PM.

- Enkele gemeenten melden in de presentatie van de risico's ook 'niet te kwantificeren risico's'.

Westerwolde noemt er vier, op het gebied van 'rechtmatigheid en interne controle, en informatiebeveiliging'. Sittard-Geleen onderscheidt naast 8 specifieke risico's 8 algemene risico's, waaronder Rijksbeleid algemeen en Algemene uitkering gemeentefonds. De gemeente noemt deze algemene risico's niet-kwantificeerbaar. Bij de berekening van de nodige weerstandscapaciteit 'wordt dit vertaald in een restrisico ter hoogte van 1% van het begrotingstotaal.' Berg en Dal stelt ook dat veel risico's 'niet of nauwelijks te schatten' zijn. Die worden in de WP pro memori opgevoerd 'en 'niet of met de waarde 0' in de totaalstellingen opgenomen.



- De BBV sluit voor de WP risico's gedekt door verzekeringen of voorzieningen uit. Een enkele gemeente maakt een opmerking over verzekeringen. Conform BBV meldt Enschede expliciet dat verzekerde risico's niet meer worden opgenomen.

Daar is het een en ander over op te merken. Allereerst is in dit bestek opgemerkt dat integraal RM per risico moet worden afgewogen hoe het risico wordt opgevangen. Verzekeren is slechts één van de mogelijkheden. (Men kan tegenwerpen dat de opstelling en de discussie over de WP zich beperkt tot de financiële nettorisico's, dus na aftrek van de dekking door een verzekering. De integrale behandeling van de risico's is dan een zaak van het algemene risicomangement.)

Maar verder is er ook altijd nog het risico van onder-of oververzekering! Ook Vaals wijdt enige aandacht aan verschillende soorten verzekeringen die zijn afgesloten. Berg en Dal wordt in het risicoregister het risico 'Fraude en Diefstal' opgevoerd als PM post. Er is een verzekering voor afgesloten en 'Daarnaast zijn fysieke en /of administratieve maatregelen genomen.' Deze praktijk is beter dan wat BBV voorschrijft. Ook al is er een verzekering afgesloten wordt het risico specifiek benoemd en zij het kort behandeld. Het begin van integraal RM.

- In de Nederlandse gemeentelijke praktijk wordt per risico de kans van optreden geschat; 'geprikt' geeft de praktijk beter weer. Maar eigenlijk, theoretisch, zou men met een geschatte frequentieverdeling moeten werken.
- Er zijn nog enkele bestanddelen die men zou moeten aantreffen in een volwassen RM, en dus in de WP<sup>[4]</sup>. Wat is de kans bijvoorbeeld op een storing van de computer?

Men zou onderscheid moeten maken op basis van bijvoorbeeld de omvang van de te verwachten schade: men zou de kans van optreden van de 'gebeurtenis', van de oorzaak, enerzijds en daarnaast de kans moeten schatten van de omvang van de gebeurtenis: bijvoorbeeld grote kans op kleine brand en kleine kans op verwoestende brand. De praktijk is simpel, de kans wordt geprikt.

Een ander element is dat één gebeurtenis, één voorval of ongeluk, meerdere gevolgen kan hebben; de gebeurtenis zelf heeft een kans, de verschillende mogelijke gevolgen hebben een frequentieverdeling, en de omvang van de schade per gevolg heeft ook een frequentieverdeling. Helaas: dat maakt het eenvoudige werken van kans x gevolg niet zo doenlijk.

Eigenlijk zou men moeten beginnen met een goede definitie van het begrip risico. Het begrip heeft drie dimensies: een gebeurtenis (bijvoorbeeld brand), een oorzaak, een gevolg, en een kans. Risico zou dan kunnen worden gedefinieerd als de schade die het gevolg is van een onzekere gebeurtenis.

#### **Risico's veroorzaakt door Duitse en/of Belgische grensgemeenten**

Bij de tweede fase, de identificatie, wordt apart aandacht geschonken aan één specifieke groep van risico's:

#### **4. GEVEN NEDERLANDSE GRENSGEMEENTEN AANDACHT AAN MOGELIJKE RISICO'S AFKOMSTIG UIT DE BUITENLANDSE GRENSGEMEENTEN?**

In de interviews is gevraagd naar risico's afkomstig van burens. Bijna altijd worden geen risico's afkomstig van buurgemeenten genoemd. Vrij vaak wordt het risico van verbonden partijen, gemeenschappelijke regelingen, genoemd. In de WP's worden soms



alle, soms de meest belangrijke risico's omschreven; risico's afkomstig van buurlanden worden niet vermeld. Sittard-Geleen heeft recent de Kadernota weerstandsvormogen en risicobeheersing vastgesteld welke per 1 januari 2020 in werking is getreden. Daar wordt gesteld: 'De benadering van risk resilience is gericht op de omgeving en (eu)regio<sup>[5]</sup>.' In de programmabegroting 2020 worden echter geen risico's afkomstig uit het buurland genoemd.

Van de VNG is een digitale zoekmachine<sup>[6]</sup> gegeven, waarmee de inhoud van de WP's kan worden geanalyseerd. Met zoekwoorden als Duitsland, Duits, België, Belgisch, buurland, is gericht gezocht. Ook hiermee is niets gevonden.

### **Conclusie**

Na bestudering van de weerstandsparagraaf van 22 grensgemeenten ondersteund door interviews in 14 gemeenten behorend tot de steekproef, is het waarschijnlijk dat geen rekening wordt gehouden met risico's afkomstig uit een buurland.

## Waarschijnlijk houdt men geen rekening met risico's afkomstig uit een buurland

Staan de grensgemeenten met de rug tegen de grensmuur? Niet is echter uit te sluiten dat in de onderzochte gemeenten, maar zeker ook in de niet onderzochte gemeenten, er wel degelijk risico's uit een buurland afkomstig zijn. Om meer zekerheid te verkrijgen is grondig onderzoek nodig.

De BBV schrijft voor dat de gemeente moet berekenen hoeveel weerstandscapaciteit op grond van die geschatte risico's nodig resp. aanwezig is. Daarom de volgende onderzoeksvraag:

### **5. HOE WORDEN DE NODIGE WEERSTANDSCAPACITEIT (NWC), DE BESCHIKBARE WEERSTANDSCAPACITEIT (BWC) EN HET WEERSTANDSVERMOGEN (WV, DE ZGN. RATIO) BEREKEND? EN HOE WORDT DE VERHOUDING, DE RATIO, GEPRESENTEERD?**

Om de NWC te berekenen worden in het risicoregister de risico's gepresenteerd, soms alle, soms alleen toptien of een kleinere selectie. Intern bestaat dan een lijst met de niet gepubliceerde risico's. Van alle risico's wordt de kans 'geprikt'. Soms worden de kansen ingedeeld in grootteklassen. Zelden: 10%, vaker 30%, of 50%, 70 en soms 90%.

De financiële consequentie van het voorval wordt geschat, en vervolgens wordt kans x gevolg per risico berekend. De verwachtingswaarde van de schades worden opgeteld, waarna het nodige dekkingsbedrag berekend is, op basis van het risicoprofiel.

Er zijn gemeenten die er op wijzen **dat niet alle risico's simultaan** gebeuren. Door de mogelijke schade te vermenigvuldigen met de kans wordt de waarschijnlijke uitkomst verkregen op een moment. Om de ongelijktijdigheid te verdisconteren wordt de Monte Carlo-techniek door meerdere gemeenten toegepast. Met een simultane schattingstechniek wordt per zekerheidsniveau, 90 of 99%, een bedrag berekend waar de gemeente rekening mee moet houden.

Er zijn gemeenten die zelf inschatten hoe lang het zou kunnen duren en corrigeren op die manier. In de onderzochte gemeenten wordt verschillend omgegaan met de risico's verbonden aan het grondbedrijf. Er zijn gemeenten die het grondbedrijf als deel van het geheel behandelen en er zijn gemeenten die het grondbedrijf apart behandelen. Een

gemeente in de steekproef past voor het grondbedrijf de Monte Carlo-techniek toe en voor de overige risico's de kans x gevolg-methode.

Verschillende gemeenten waaronder Coevorden presenteren een **risico-matrix**, de kans/effect tabel. Op de Y-as wordt de grootteklasse van het risico (de schade) gegeven en op de X-as de grootteklasse van de kans. In een 5x5 tabel zijn er 25 vakken; de vakken rechtsboven zijn de bedreigendste: hoge kans op hoog bedrag. In die vakken worden de nummers geplaatst van de onderscheiden risico's. Het beleid kan daarbij worden aangegeven per groep: die uit de cel meest rechtsboven komt in aanmerking voor beëindigen, die links onder voor accepteren, etc. So far so good.

Bijzonder is bij Coevorden dat voor combinaties van vakken een kleur wordt gebruikt die aangeeft wie de risicodrager is: groen: Team ( 1 risico), geel: CMT (0 risico's), licht oranje: B&W (2 risico's) en rood: Raad (3 risico's).

Woensdrecht presenteert aan het begin van de WP een risicomatrix met drie delen: groen, geel, en rood. In het groene deel worden met letters 4 risico's geplaatst, in het gele deel 8 en in het rode deel 4.

Na de opstelling en berekening van de NWC volgt de bepaling van de beschikbare weerstandscapaciteit, de BWC. De BBV schrijft voor:

**'De structurele weerstandscapaciteit is opgebouwd uit de:**

1. onbenutte belastingcapaciteit;
2. post Onvoorzien;
3. vrije begrotingsruimte;
4. structurele bezuinigingsmogelijkheden.'

Wat de onbenutte belastingcapaciteit betreft, zijn er gemeenten die als norm de belastingdruk nemen die als norm wordt gehanteerd in het art.12 beleid, en gemeenten die de gemiddelde druk voor de gemeenten in de provincie hanteren.

In de praktijk zou de post Onvoorzien al gebruikt kunnen zijn in de loop van het begrotingsjaar. Dit geldt ook voor de vrije begrotingsruimte. Als de budgettaire nood hoog is gestegen kan in de ontwerpbegroting al de post onvoorzien en de vrije begrotingsruimte in het meerjarenperspectief geschrapt zijn. Kortom: in de praktijk, zo zal ook hierna blijken, is het onderscheid tussen structureel en incidenteel soms vloeiend.

**'De incidentele weerstandscapaciteit is opgebouwd uit de:**

1. algemene reserve;
2. bestemmingsreserves, waarvan de bestemming nog kan worden gewijzigd;
3. stille reserves;
4. incidentele bezuinigingsmogelijkheden.'

In de volgende tabel wordt aangegeven welke bestanddelen in de gemeentelijke praktijk worden gebruikt voor de BWC.

## **I. STRUCTURELE WEERSTANDSCAPACITEIT**

Onbenutte belastingcapaciteit	Weert, Hardenberg, Haaksbergen <sup>[7]</sup> , Winterswijk, Reimerswaal, Vaals, Sittard, Westerwolde, Aalten, Oldambt (0), Terneuzen, Woensdrecht, Valkenswaard
Post Onvoorzien	Weert, Hardenberg, Haaksbergen, Sittard, Reimerswaal, Vaals, Venlo, Emmen, Sittard, Westerwolde., Aalten, Oldambt, Breda, Valkenswaard
Vrije begrotingsruimte	Hardenberg PM, Vaals, Westerwolde
Structurele bezuinigingsmogelijkheden	Haaksbergen <sup>[8]</sup>
Algemene reserve risicobeheersing	Sittard, Vaals (Stelpost t.b.v. risico's). Losser ("Algemene Risicoreserve") <sup>[9]</sup> , Twenterand (Algemene Risico Reserve) <sup>[9]</sup>
Algemene reserve <sup>[10]</sup>	Emmen, Sittard
Algemene grondreserve	Venlo, Losser ("Reserve Risico grond"), Twenterand (Reserve risico's grondbedrijf)
Reserve Sociaal Domein	Emmen, Twenterand (Reserve minimabeleid en Reserve Sociaal Domein)

## **II. Incidentele Weerstandscapaciteit**

(Vrij aanwendbare) algemene reserve	Weert <sup>[11]</sup> , Dinkelland, Hardenberg, Twenterand, Haaksbergen, Winterswijk, Reimerswaal <sup>[12]</sup> , Vaals, Venlo <sup>[13]</sup> , Enschede, Westerwolde, Aalten, Oldambt, Breda, Terneuzen, Woensdrecht, Valkenswaard
Vrij deel bestemmingsreserve	Weert, Losser, Twenterand, Haaksbergen, Vaals, Emmen, Woensdrecht (vrij deel bestemmingsreserve Sociaal Domein), Valkenswaard
Stille reserves	Hardenberg PM, Enschede, Aalten: (alleen op financiële activa), Oldambt (alleen op aandelen Enexis), Terneuzen (PM), Woensdrecht (PM), Stille reserves (-) Breda ('Vermogen om bezuinigingen door te voeren'; PM), Valkenswaard (-)
Incidentele bezuinigingsmogelijkheden	
Rekening-/begrotingsresultaat	Emmen, Aalten
Begroot resultaat Grondbedrijf	Haaksbergen
Begrotingsruimte	Westerwolde, Woensdrecht, Valkenswaard (-)

TABEL 3: STRUCTURELE EN INCIDENTELE WEERSTANDSCAPACITEIT

Het valt op dat BBV reserves rekent tot de incidentele BWC, doch dat in de praktijk verschillende gemeenten verschillende soorten reserves tot de structurele BWC rekent, in een enkel geval zelfs ook de algemene reserve.

Woensdrecht maakt duidelijk **onderscheid tussen weerstandscapaciteit in de vermogenssfeer en in de exploitatiesfeer**. Dat spoort met de kritiek van de auteur, dat algemene reserve en de bestemmingsreserve als vermogenspost niet mogen worden opgeteld bij posten uit de begrotings sfeer, de exploitatie. Breda schrijft bijvoorbeeld: 'Een positief weerstandsvermogen (sic, n.b.) betekent dat de gemeente voldoende geld heeft om financiële tegenvallers en schade op te vangen.' Voor zover de weerstandscapaciteit bestaat uit reserves is er niet per se geld beschikbaar: hangt van de liquiditeit af. Terneuzen is één van de weinige gemeenten die op dit punt wat zorgvuldiger formuleert. Allereerst wordt uitgelegd waarom een buffer nodig is, en daarna wordt geschreven dat de buffer gelijk is aan 'de vrije ruimte in de (exploitatie)begroting en een voldoende sterke vermogenspositie.'

Enkele gemeenten, zoals bijvoorbeeld Twenterand en Enschede, presenteren de berekening van de beschikbare weerstandscapaciteit, maar maken daarbij geen onderscheid tussen structurele en incidentele weerstandscapaciteit.

Aalten rekent tot de structurele capaciteit ook de **rentebaten** over de algemene reserve. Maar 'aangezien er geen rente meer toegevoegd wordt aan de reserves is inzet niet mogelijk.'

Wat de **stille reserves** betreft, weinig gemeenten nemen een bedrag op voor de incidentele weerstandscapaciteit. Berg en Dal geeft een voorbeeld: 'De enige stille reserve die we hebben is de waarde van de gronden, die op de balans verantwoord is onder de materiële vaste activa. De actuele waarde ligt € 482.000 hoger dan de boekwaarde van € 696.000.' Woensdrecht merkt over de stille reserves op dat die met uitzondering van de reserve investeringsprojecten alle vrij te besteden zijn. Ze zijn wel gelabeld maar de gemeenteraad kan altijd besluiten een andere bestemming te geven.

Wat **bestemmingsreserves** betreft: In de WP van Venlo wordt opgemerkt dat de provincie Limburg heeft aanbevolen om, naast de algemene grondreserve, geen bestemmingsreserves op te nemen in de weerstandscapaciteit. Onder verwijzing naar het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader van de provincies worden bestemmingsreserves niet meer opgenomen.

Een belangrijke normering in de WP is verbonden aan de ratio; oorspronkelijk heet de ratio het **weerstandsvermogen (WV)**, waarbij het weerstandsvermogen, de ratio, gelijk is aan de aanwezige weerstandscapaciteit gedeeld door de nodige weerstandscapaciteit. Algemeen wordt gesteld dat de ratio groter dan 1 moet zijn, waarbij klassen worden aangegeven<sup>[14]</sup>. Zie onderstaande tabel.

<b>KLASSE</b>	<b>RATIO</b>	<b>OORDEEL</b>	<b>PRAKTIJK ONDERZOEKSGEMEENTEN<sup>[15]</sup></b>
A	> 2,0	uitstekend	Weert, Losser, Haaksbergen, Berg en Dal (2019) , Venlo, Oldambt
B	1,4 < x < 2,0	ruim voldoende	Hardenberg, Breda (1,428)
	1,4		Woensdrecht
C	1,0 < x < 1,4	voldoende	Dinkelland, Twenterand <sup>[16]</sup> , Reimerswaal, Vaals <sup>[17]</sup> , Enschede <sup>[18]</sup> , Aalten
	1,0 <sup>[19]</sup>		Emmen, Sittard <sup>[20]</sup> , Enschede excl. stille reserves
D	0,8 < x < 1,0	matig	
E	0,6 < x < 0,8	onvoldoende	
F	< 0,6	Ruim onvoldoende	Emmen (-0,05), Haaksbergen (-0,4)

TABEL 4: RATIO WEERSTANDSVERMOGEN

### Enkele kanttekeningen

- Enschede presenteert voor 2020 een ratio van 1,4 en is 'aan de bovengrens van de door de raad vastgestelde wenselijke bandbreedte van 1,0 - 1,4'. 'Als we de stille reserves van 14,9 miljoen euro per eind 2019 bijvoorbeeld niet in de ratioberekening meetellen, dan zou de ratio uitkomen op 1,0 en daarmee aan de ondergrens van de streefwaarden.'
- De ratio in Woensdrecht wordt berekend op 1,4. Exact gelijk aan de norm gesteld door de Raad. Wordt daar naar toe gewerkt via het bedrag onttrokken aan de algemene reserve?
- Vaals laat een structurele weerstand zien van 0,4 en een incidentele van 2,2 en per saldo van 1,4. Vaals merkt daar bij op dat 'de structurele weerstandsvermogen van 0,4' zorgen baart'<sup>[21]</sup>.
- Emmen presenteert een afwijkende normentabel. De normen lopen van groter dan 1,5 (uitstekend) via tussen 0,8 en 1,0 (matig) tot kleiner dan 0,5 (slecht). Emmen heeft een ratio van -0,05: 'een slecht weerstandsvermogen'. Emmen noteert daarbij

dat enkele maatregelen er toe leiden dat herstel opteert naar een ratio van 'matig' (tussen 0,8 en 1,0) in 2023.

- Twenterand presenteert waarden voor de beschikbare weerstandscapaciteit en de gewenste en oordeelt dan dat de beschikbare capaciteit 'voldoende' is. De ratio is eenvoudig te berekenen: 1,27.
- Oldambt heeft als nodige weerstandscapaciteit €15,1 miljoen en als beschikbare capaciteit €35,2 miljoen. De gemeente concludeert: 'Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Oldambt een positief weerstandsvermogen heeft.' De ratio wordt niet berekend, maar komt uit op 2.3. Er valt echter wel wat over te zeggen. De beschikbare capaciteit bestaat voor het grootste deel, €26 miljoen, uit de incidentele post 'Stille reserves', te weten aandelen Enexis. Dat is een sterke buffer. Structureel is een ander beeld te presenteren: structureel nodige capaciteit € 8,5 miljoen ('algemeen risico') en structureel beschikbare capaciteit €0,4 miljoen. De ratio bedraagt structureel 0,05: zeer onvoldoende. Dat spoort met de solvabiliteit: 27,1 %: matig \*(tot slecht). De Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement is in werking getreden in 2010 en is per 2015 uit werking getreden. Niettemin enkele interessante opmerkingen hieruit elders in dit artikel.
- Valkenswaard heeft de gewenste capaciteit berekend en de beschikbare capaciteit. Er volgt een kwalitatieve ratio: Er is "voldoende capaciteit om de risico's financieel af te dekken". De ratio kan berekend worden op 2,0.
- De gemeente Enschede zit op het goede spoor. Geconstateerd wordt dat de ratio weerstandsvermogen geschat wordt op 1,4, maar: 'De ratio lijkt met een waarde van 1,4 positief en bevindt zich aan de bovengrens van de streefwaarden, maar de weerstandscapaciteit bestaat feitelijk voor een substantieel deel uit vastgoed en gronden. En die moeten zo nodig bij het voordoen van tegenvallers eerst nog liquide kunnen worden gemaakt.'
- Sittard merkt op dat de verordening ex art. 212 Gemeentewet aangeeft dat de ratio weerstandsvermogen 'een waarde 1,0 moet hebben.' (Correct?) Sittard geeft niet de ratio maar de dekkingsgraad, waarbij 1,0 = 100%). Bedroeg de dekkingsgraad in 2018 nog 161,4 %, in de jaren 2019 t/m 2023 wordt de dekkingsgraad gesteld op 100%. De beschikbare capaciteit wordt afgestemd op de nodige capaciteit. 'Tekorten of overschotten worden aangevuld uit respectievelijk gestort in de algemene reserve, zodat de waarde van de ratio 1,0 blijft.' (Nadere bestudering wenselijk.)
- Bij Westerwolde valt op dat geen ratio wordt gepresenteerd. De gevolgde redenering is deze. Tegenover de incidentele risico's ter grootte van €4 miljoen staat een incidentele weerstandscapaciteit van 7,3 miljoen; tegenover de structurele risico's ter grootte van € 2,3 miljoen staat een structurele weerstandscapaciteit van € 1,3 miljoen; er is dus onvoldoende structurele dekking van de structurele risico's maar voor het lopende begrotingsjaar kan dat tekort worden opgevangen door de ruimte in de incidentele capaciteit; in het volgende begrotingsjaar kan een structurele oplossing worden gezocht. 'Zodoende mag geconcludeerd worden dat de gemeente Westerwolde voldoende weerstandsvermogen heeft.'
- De ratio van Berg en Dal (programmabegroting 2019) is 12,05. De WP merkt daar over op dat het totaal van de risico's eigenlijk te laag is geschat (en dus de ratio te hoog) doordat veel risico's 'niet of nauwelijks in te schatten' zijn. Die risico's zijn p.m. opgevoerd en 'niet (of met de waarde 0) in de totaalstellingen genomen.' Er zijn diverse posten opgevoerd uit de klasse 1; juist omdat daar de kans erg laag is, zou

daar eerder een p.m. post verwacht kunnen worden. Voor elk risico geldt dat het gaat om schattingen voor de onzekere toekomst.

- Winterswijk presenteert in het overzicht 15 risico's maar geeft niet aan wat per risico het beslag is op weerstandscapaciteit. Intern is er een overzicht van ongeveer 30 risico's. In de WP wordt grondexploitatie apart behandeld. Op basis van een Monte Carlo-analyse van 2016 wordt de benodigde weerstandscapaciteit gesteld op € 5 miljoen. Daar tegenover staan een incidentele capaciteit van €47,5 miljoen en een structurele capaciteit van 1,4 miljoen, zodat 'kan worden gesteld dat dit vermogen afdoende is om de risico's te kunnen afdekken.' Vanwege de scheve verhouding tussen structurele en incidentele weerstandscapaciteit heeft Winterswijk er kennelijk van afgezien om een ratio te presenteren. Te begrijpen.
- Aalten presenteert als totaal risicoprofiel een bedrag van €5,3 miljoen. Wat volgt is interessant: 'Het terugbrengen van de reserves naar dit niveau is niet wenselijk, aangezien er niet voorzienbare toekomstige ontwikkelingen kunnen zijn die mogelijk leiden tot additionele risico's in de toekomst. Een aanvullende buffer is daarom gewenst.' De buffer wordt gesteld op €6,2 miljoen. Opgeteld bij de kwantificeerbare risico's resulteert een benodigde weerstandscapaciteit van 11,5. De ratio komt uit op 1,37, hetgeen 'voldoende' is. Het correspondeert met een matige solvabiliteitsratio van 32,9%.

Tot slot een aanpak die twijfelachtig is. 'Een gemeente is vrij om te bepalen welk deel van de weerstandscapaciteit wordt aangewend voor het weerstandsvermogen. Conform de nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen zetten wij alleen onze algemene reserve in ter dekking van de mogelijke risico's.'

[1] WESTERWOLDE ONDERSCHIEDT 7 STRUCTURELE EN 5 INCIDENTELE RISICO'S.

[2] COEVORDEN 5 INCIDENTELE EN 2 STRUCTURELE RISICO'S.

[3] OLDAMBT 4 INCIDENTELE EN 1 STRUCTUREEL RISICO EN "ALGEMENE RISICO'S"

[4] ALS EERSTE WETENSCHAPPELIJK DIRECTEUR VAN DE POSTACADEMISCHE MASTER OPLEIDING AAN DE UNIVERSITEIT TWENTE HEB IK GEWEZEN OP HET BELANG VAN EEN FREQUENTIEVERDELING I.P.V. EEN GEPRIKTE KANS. OOK HET VOLGENDE ELEMENT, HAZARD VS. PERIL HEB IK TOEN BEHANDELD.

EEN ELEMENT AANGETROFFEN IN DE AMERIKAANSE LITERATUUR DAT ONTBREEKT IN DE NEDERLANDSE BENADERINGEN IS HET ONDERSCHIED TUSSEN HAZARD EN PERIL, TUSSEN HAZARD EN VOORVAL. DE PERIL IS DE GEBEURTENIS, HET VOORVAL, DAT LEIDT TOT DE SCHADE; DE HAZARD IS DE SITUATIE DIE DE PERIL CREËERT OF VERGROOT. VOORBEELD: EEN BRANDJE (PERIL) IN EEN LEGE STENEN GARAGE GEEFT GERINGE SCHADE; ALS IN DIE GARAGE EEN VAT OLIE STAAT (HAZARD) VERGROOT DE HAZARD DE GEVOLGEN VAN DE PERIL, DE BRAND. IS HIER IETS VAN TERUG TE VINDEN IN DE RISICOREGISTERS VAN DE ONDERZOCHE GEMEENTEN? HET ANTWOORD IS NEGATIEF.

[5] SSC,HGN WORDEN GENOEMD: DE SCHRIJVER ONBEKEND.

[6] MET DANK AAN VNG RISICOBEBEER: [HTTPS://GAPMINDED.NL/](https://gapmined.nl/)

[7] HAAKSBERGEN SCHRIJFT ACHTER DIT INCIDENTELE DEEL "(STRUCTUREEL)'

[8] HAAKSBERGEN SCHRIJFT: STRUCTURELE EXPLOITATIERUIMTE

[9] COMMENTAAR VAN TWENTERAND: TWENTERAND WORDT OP TWEE ONDERDELEN BAM DE STRUCTURELE WEERSTANDSCAPACITEIT GENOEMD. VOLGENS TWENTERAND HOREN DIE TOT DE INCIDENTELE WC. INTERESSANT VOOR VERDERE DISCUSSIE.

[10] EMMEN, MAAR OOK ANDERE GEMEENTEN VOEREN POSTEN OP ZONDER ONDERSCHIED TE MAKEN TUSSEN STRUCTURELE EN INCIDENTELE CAPACITEIT. HIER IS BIJ EMMEN UITGEGAAN VAN STRUCTURELE CAPACITEIT. NADER ONDERZOEK ZOU WENSELIJK ZIJN.

[11] WEERT MAAKT IN DE WP GEEN ONDERSCHIED TUSSEN INCIDENTEEL EN STRUCTUREEL.

[12] REIMERSWAAL GEBRUIKT HET VRIJ AANWENDBARE DEEL (VAALS IDEM), DE POST ONVOORZIEN INCIDENTEEL EN STRUCTUREEL, DE ONBENUTTE BELASTINGCAPACITEIT STRUCTUREEL.

[13] VENLO MAAKT GEEN ONDERSCHIED TUSSEN STRUCTURELE EN INCIDENTELE CAPACITEIT.

[14] DE INDELING DIE MEESTAL WORDT GEVOLGD IS DESTIJD'S DOOR HAISMA EN ONDERGETEKENDE INTUÏTIEF GEPRIKT TEN BEHOEVE VAN EEN AFSTUDEEROPDRACHT DOOR HAISMA EN ONDERGETEKENDE BEGELEID. HIER IS TOEGEVOEGD: EEN APARTE REGEL VOOR DE GROOTTE 1,4 EN DE GROOTTE 1,0.

COMMENTAAR VAN HAISMA: "DIT IS LATER ECHTER WEL MET DIVERSE STEEKPROEVEN ONDERZOEKT OM DE PASSENDHEID VAN DE NORM TE BEOORDELEN, ZOWEL AAN DE ONDER ALS DE BOVENKANT. DE NORM BLEEF IN DIT ONDERZOEK OVEREIND.

DAARNAAST ZIT IN DE NORM EEN REDENERING DAT ER BALANS MOET ZIJN TUSSEN NWC EN BWC. DIE BALANS IS ER BIJ EEN RATIO VAN 1. TEN OPZICHTE DAARVAN KAN HET BETER OF SLECHTER."

[15] VOLGORDE VAN GEMEENTEN BINNEN DE KLASSE IS WILLEKEURIG

[16] TWENTERAND RAPPORTEERT WEL HEEL KORT. GECONSTATEERD WORDT ALLEEN DAT DE WEERSTANDSCAPACITEIT GROTER IS DAN DE BENODIGDE: "HET VEREISTE WEERSTANDSVERMOGEN BEDRAAGT (ZIE TABEL RISICO'S) € 5.020.000 EN VOORALSNOG LIJKT DE BESCHIKBARE WEERSTANDSCAPACITEIT MET € 6.354.751 VOLDOENDE."

[17] VAALS: STRUCTUREEL 0,4, INCIDENTEEL 2,2, SAMEN 1,4.

[18] BREDA PLAATST DE BESCHIKBARE CAPACITEIT NAAST DE NODIG CAPACITEIT EN SCHRIJFT DAN DAT DE BESCHIKBARE CAPACITEIT VOLDOENDE IS OM DE RISICO'S AF TE DEKKEN. DE RATIO IS VOOR DIT ARTIKEL BEREKEND.

[19] DEZE APARTE KLASSE ONTBREEKT IN DESTIJD'S DOOR UT EN NAR GEMAAKTE INDELING

[20] SITTARD HEEFT M.I.V. 2020 EEN NIEUWE METHODIEK. DE ALGEMENE RISICO'S, ZOALS 'RIJKSBELEID ALGEMEEN', 'ALGEMENE UITKERING GEMEENTEFONDS' EN ANDERE, WORDEN GELIJK GESTELD ALS RESTRISICO TER GROOTTE VAN 1% VAN HET BEGROTINGSTOTAAL.. SITTARD HANTEERT ALS NORM VOOR DE RATIO DE WAARDE 1,0.

[21] COMMENTAAR VAN VAAL LUIDT DAT "VAALS IN DE BEGROTING 2020 WELISWAAR HET VRIJ BESTEEDBARE DEEL VAN DE BESTEMMINGSRESERVES HEEFT MEEGEREKEND BIJ DE BEPALING VAN DE INCIDENTELE WEERSTANDSCAPACITEIT, MAAR DAAR VANAF (DE BEGROTING) 2021 MEE GAAT STOPPEN."



# PARAGRAAF WEERSTANDSVERMOGEN VAN GEMEENTEN IV

Door: Peter B. Boorsma, emeritus hoogleraar Openbare Financiën aan de Universiteit Twente  
25-9-2020

**Peter Boorsma neemt de weerstandsparagraaf (WP) onder de loep. In het laatste deel: terug naar de beleidscyclus, de 'risk control'. Welke aandacht schenken gemeenten hieraan?**

## **6. WELKE AANDACHT WORDT GESCHONKEN AAN DE BEHEERSMAATREGELEN, DE RISK CONTROL?**

Om te beginnen wordt in menige gemeente verwezen naar een beleidsnota van enkele jaren geleden. Dinkelland is een goed voorbeeld. Er wordt verwezen naar het Beleidskader risicomanagement van 2014, waarna in 2015 een Stappenplan risicomanagement is vastgesteld.

De stappen zijn:

1. Bewust worden
2. Identificeren
3. Analyseren en beoordelen
4. Beheersen
5. Vooruitdenken

Conform de beleidscyclus in de risicomanagementliteratuur. In 2017 heeft de concerncontroller een presentatie verzorgd voor de raadscommissie waarin ontwikkelingen zijn geschetst, een rapportage die ook geldt voor 2018. Het gaat daarbij om:

- Verder uitwerken stappenplan en aanbevelingen rekenkamerrapport
- Grotere betrokkenheid concerncontroller
- Update risicoparagraaf in programmajournaals
- Borging binnen projectmatig creëren
- In beeld brengen risico's verbonden partijen
- Koppeling risico's met beheersmaatregelen en interne audits.

Dit klinkt veelbelovend. In de WP van 2020 wordt nader ingegaan op de koppeling tussen de risico's en de beheersmaatregelen, maar in de risicotabel wordt daar geen gewag van gemaakt. Ook wordt in de inleiding opgemerkt dat de risico's niet alleen eenzijdig vanuit financieel perspectief moeten worden benaderd maar ook vanuit de impact op imago en de doelstellingen. Jammer is dat de WP verder heel sober is ingevuld<sup>1</sup>.

**Risico's moeten ook vanuit de impact op imago en doelstellingen worden benaderd (WP 2020) maar helaas is dat verder heel sober ingevuld in de WP**

Van de 22 onderzochte WP's wordt in ongeveer 5 gemeenten een opmerking gemaakt dat beheersmaatregelen moeten worden genomen, conform BBV. Deze gemeenten

vermelden in het risicoregister, het risicoprofiel, per risico de (algemene) beheersmaatregel.

In de WP 2019 van Berg en Dal is er aandacht voor de verschillende manieren om de risico's te beheersen. Er worden vier (groepen van) maatregelen onderscheiden: beëindigen (B), verminderen (V), overdragen (O) en accepteren (A). Bij elk risico in het risicoregister wordt de beheersmaatregel aangeduid.

Sittard heeft in de recente Kadernota de volgende indeling van beheersmaatregelen gegeven: Verhogen (uitbreiden van activiteiten, anders inrichten van processen), accepteren, reduceren (reduceren van activiteiten, anders inrichten van processen), elimineren, mitigeren, overdragen (verzekeren, juridisch overdragen, aan derden uitbesteden). De begroting 2020 was eerder beschikbaar voor de raad dan de Kadernota.

### **Verdere onderverdeling maatregelen**

Langs deze weg verdergaand, kunnen in de eerste plaats de 4 onderscheiden maatregelen nader worden verdeeld. Accepteren is bijvoorbeeld op meerdere manieren mogelijk: rechtstreeks ten laste van een begrotingsartikel, of ten laste van een voorziening, of ten laste van de weerstandscapaciteit. Overdragen kan naar verzekeren, of naar een interne verzekeraar (bij grote gemeenten), of naar een contractpartij, en zo voorts. In de tweede plaats zijn de genoemde maatregelen indicaties maar nog niet steeds concrete maatregelen.

**Is er actief beleid gericht op verlaging van de frequentie, van de kans?** Gevraagd is of er een actief beleid is gericht op de verlaging van de frequentie, van de kans. De vraag is aanvankelijk gesteld maar bij de laatste gemeenten niet meer: het antwoord was steeds 'Nee'. In één WP werd bij een risico opgemerkt dat de kans was verhoogd van 30 naar 50%. (Waarom? Dat blijft onduidelijk).

Gevraagd is ook of er een actief beleid is gericht op verkleining van mogelijke schade. Ook bij deze vraag kwam er geen respons. De gemeente Twenterand heeft in de WP nadrukkelijk aandacht gegeven aan verzekeren als beheersinstrument. Er wordt gesteld dat de brandverzekering opnieuw moet worden aanbesteed en dat rekening moet worden gehouden met een hogere premie. Dit wordt overigens niet meegenomen in de opsomming van risico's.

Tijdens het interview in de gemeente Weert heeft de concerncontroller veel verteld over het gehanteerde bestuursmodel. Opmerkelijk is de grote aandacht voor risico's in de verschillende fasen, op verschillende niveaus van de organisatie. In de WP (2020) van Weert wordt voor het beleid verwezen naar de Nota 'Risicomanagement Gemeente Weert' en het daarbij behorende addendum. In de WP wordt die samengevat en nader ingevuld. Daarbij wordt ook een cyclische aanpak van het risicomanagement weergegeven:

- Fase 1: Kaderstelling en Strategie
- Fase 2: Risicoanalyse
- Fase 3: Beheersmaatregelen
- Fase 4: Monitoren en toetsen
- Fase 5: Toezicht en toetsen
- Fase 6: Continue verbetering

Wat de beheersmaatregelen betreft twee punten. Er wordt per risico een risico-eigenaar benoemd. 'Voor het omgaan met risico's geldt een aantal basisstrategieën: vermijden, verminderen, overdragen of accepteren.' Zie eerder commentaar.

### **7. GEEFT DE WP AANDACHT AAN DE UITVOERING EN DE TERUGKOPPELING?**

In de theorie kent de cyclus dan nog twee fasen, de 'program administration' en de evaluatie en terugkoppeling. De eerste, de invoering van het beleid, is gericht op het achterliggende RM, en niet zozeer op de inhoud van de WP. Alleen waar het gaat om de in de WP genoemde beheersmaatregelen zou vervolgonderzoek kunnen inhouden wat daar van terecht is gekomen, en vooral ook of de beheersmaatregelen effect hebben gehad. Dan wordt ook de laatste fase, van de evaluatie zinvol.

Wat betreft de fase van de 'program administration' is er sinds enkele jaren een principiële aanvulling in het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten), te weten de verplichting om 6 kengetallen op te nemen, waar onder de solvabiliteit. Het BBV schrijft niet alleen voor dat deze financiële kengetallen worden berekend en gepresenteerd, maar ook dat aandacht wordt geschonken aan de relatie tussen deze kengetallen en de financiële positie.

Een beschouwing van de betekenis van veranderingen in weerstandsratio-  
onderdelen voor het financiële beleid is uiterst summier of afwezig  
gemeenten

Hoe is de aansluiting tussen de weerstandsparagraaf en de daar opgenomen 6 financiële kengetallen? Hier kan de rapportage zeer kort zijn. Het onderwerp is bijna niet aan de orde geweest tijdens de interviews; de rapportage is daarom op basis van bijna alleen de informatie in de WP. De gemeenten geven informatie over de kengetallen. Soms worden die los van de weerstandsparagraaf behandeld, soms wordt de ratio van het weerstandsvermogen gevoegd bij de financiële kengetallen. Maar een beschouwing van de betekenis voor het financiële beleid is uiterst summier of afwezig.

Dan volgt de laatste onderzoeksvraag, welke uiteraard terugslaat op de eerste:

### **8. WORDT VOLDOENDE AANDACHT GESCHONKEN AAN HET BELEID INZAKE HET WEERSTANDSVERMOGEN? WAT IS DE AANDACHT VAN DE BETROKKEN BELANGHEBBENDEN IN DE GEMEENTE?**

Tijdens interviews klonk wel eens de verzuchting dat raadsleden en leden van het College van B&W niet de tijd hebben om al die risico's te lezen en te beoordelen. 'Als ze het pakket stukken hebben gelezen en ze komen toe aan de paragrafen, dan wordt hooguit een blik geworpen op de ratio; wordt een vraag gesteld over de belangrijkste risico's.'

Interessant is de passage in de begroting 2020 van Enschede: 'Ondanks een grondige aanpak blijft het inschatten van risico's en de waarde van (stille) reserves deels subjectief. Om een goed beeld te krijgen van de financiële weerbaarheid van de gemeente is het relevant te laten zien hoe de weerstandsratio zich ontwikkelt indien zich onverwachte grote tegenvallers zouden voordoen. Denk daarbij aan mogelijke tegenvallers in de algemene uitkering, de transformatie bij het sociale domein en grondverkoop of het niet realiseren van taakstellingen, maar ook nadelige ontwikkelingen bij verbonden partijen, een onverhoopt faillissement bij FC Twente waardoor de gemeente haar vordering geheel af moet schrijven of dalende prijzen van het vastgoed- en grondbezit.'

## Enschede werkt aan een nieuwe aanpak van het risicomanagement

De WP presenteert enkele scenario's en laat zien hoe de ratio zich daarbij ontwikkelt. Enschede werkt aan een nieuwe aanpak van het risicomanagement.

### ▪ **Wat is de aandacht van de betrokken belanghebbenden in de gemeente?**

Het geschetst beleid lijkt uiterst incrementeel te zijn: uitgaande van vorig jaar, en dan wat aanpassingen.

- Gaat men wel eens met alle betrokkenen een middag gezamenlijk brainstormen, over de 'unknowns'? Nee.
- In een enkele gemeente wordt een concept WP besproken in een MT-vergadering.
- Leest men artikelen of andere publicaties om op ideeën te komen? Nee.
- Gaat men naar congressen om op ideeën te komen? Zelden.
- Leest men de WP van buurgemeenten? Nee.
- Praat men in het regionale overleg van concerncontrollers over RM? Nee.
- Bespreekt de concerncontroller samen met de gemeentesecretaris een concept-WP met het College van B&W? In veel onderzochte gemeenten ja.
- Wordt de WP grondig besproken in de financiële commissie van de Raad? Zelden.
- In de WP's wordt zelden of nooit verwezen naar de praktijk in buurgemeenten. De risicoregisters noemen nooit buurgemeenten; er zijn gemeenschappelijke regelingen, verbonden partijen, maar men leest de WP van andere gemeenten niet.

NB: nader onderzoek van de gemeenschappelijke regelingen zou misschien risico's afkomstig uit buurgemeenten vermelden die de gemeente bedreigen. Een enkele keer is in een interview vermeld dat enkele jaren geleden de Nota Weerstandsvermogen van gemeente X als voorbeeld is genomen. Enkele gemeenten noemen het overleg van concerncontrollers uit de omgeving; het onderwerp risicomanagement kwam daar niet aan de orde.

- De rol van de wethouder is zeer verschillend: er zijn zeer betrokken wethouders (bijvoorbeeld in Emmen, hetgeen verwacht mag worden: de ratio weerstandsvermogen bedraagt 1,0) en wethouders die het graag overlaten aan de deskundige ambtenaar. Een voorbeeld: 'De wethouder wordt bijgepraat door de controller; dat leidt niet tot grote aanpassingen.'
- De rol van de accountant wordt ook zeer verschillend gezien. Er zijn accountants die goede adviezen geven, ook ongevraagd, er zijn accountants die geen advies geven (omdat de betrokken gemeente klein is en een weinig aantrekkelijke klant?).
- Wat het College betreft: ook hier zeer verschillende antwoorden, maar zelden wordt aangegeven dat het College uitvoerig ingaat op de WP. Wel wordt gepraat over enkele toppers, zoals in de afgelopen jaren de WMO, en ongetwijfeld in 2021 de coronaepidemie. Van de toptien worden enkele risico's besproken; uiteraard is het ondoenlijk voor een College om bijvoorbeeld 67 risico's te bespreken. Wat (helaas) nooit gebeurt (althans in deze kleine steekproef): waarom gaat het College met de concerncontroller en de riskmanager niet één per jaar een hele dag in conclaaf om over het onderwerp te praten?
- In Winterswijk wordt de begroting en dus de WP vóór de raadsvergadering besproken in een commissievergadering, waarbij de burgemeester zelf met de microfoon rondgaat.
- Wat de Raad betreft, een enkele gemeente rapporteert dat de Raad sinds kort veel aandacht schenkt aan de top risico's. In de meeste geïnterviewde gemeenten komt de raad bijna niet toe aan het lezen van de weerstandsparagraaf, laat staan van het bespreken. Men heeft meestal geen financiële achtergrond, men heeft meestal geen tijd om het pakket begrotingstukken te lezen, laat staan te bespreken. Een gemeente

vertelde dat de Raad wel eens schriftelijke vragen stelt welke dan schriftelijk worden beantwoorden. Een andere gemeente: 'De raad geeft weinig commentaar, stelt wat technische vragen. De Raad laat weten het belangrijk te vinden dat de gemeente financieel gezond blijft. Een ratio tussen 1,4 en 2,0 is gewenst.'

### **Tot slot**

Een van de punten van kritiek op BBV was dat de focus op niet-gedekte risico's een integraal RM in de weg staat. Op verschillende plaatsen in het onderhavige artikel is een opmerking gemaakt over het ontbreken van integraal management of juist over aanzetten in die richting.

De lezer verwijs ik hiervoor ook naar het proefschrift van Ignacio Cienfuegos (2013)<sup>2</sup>. Op basis van de hier gemaakte bevindingen komt een beperkt aantal van de 22 gemeenten tot een stap in de goede richting, Weert is één van die gemeenten. Wat het maken van een definitief oordeel onmogelijk maakt, is dat er een groot verschil kan zijn tussen de voornemens in een Nota Weerstandsparagraaf of de Paragraaf Weerstandsvermogen en Risicomanagement enerzijds en de uitvoering anderzijds.

## **In het algemeen is de aandacht vooral gericht op de hoogte van de ratio weerstandsvermogen. De meeste punten van kritiek zijn niet weggenomen**

Afgaande op de gesprekken met de geïnterviewde medewerkers leeft het onderwerp op dat niveau, terwijl de aandacht afneemt als de paragraaf aan de orde komt in een hoger echelon. Vrij algemeen is het beeld dat de aandacht vooral uitgaat naar de hoogte van de ratio weerstandsvermogen. In de Raad wordt zelden of nooit een uitvoerige bespreking gewijd aan de paragraaf. Ook in het College is de aandacht heel selectief: er wordt gelet op de hoogte van de ratio en op enkele risico's in het register.

In de aanvang is de kritiek gememoreerd behandeld in een eerder artikel van Boorsma en Haisma. De meeste punten van kritiek zijn niet weggenomen: nog steeds worden begrotingsposten en balansposten opgeteld; nog steeds wordt in het risicomanagement te weinig aandacht geschonken aan de onderwerpen als de schuldpositie (de benoeming in de nieuwe financiële kengetallen is te terloops), nog steeds wordt bijna geen aandacht geschonken aan het beleid terzake van de verschillende risico's, nog steeds is de aandacht van de Raad te incidenteel.

De deskundigheid is of lijkt niet persé kleiner in kleinere gemeenten. Haast elke onderzochte weerstandsparagraaf heeft iets bijzonders.

1. ZO WORDT DE RATIO BEREKEND VOOR 2020 OP 1,1. MERKWAARDIG IS DAT DE WP DAN SCHRIJFT DAT DE RATIO VALT IN KLASSE B: RUIJ VOLDOENDE. (DUS TUSSEN 1,4 EN 2,0). VOLGENS DE TABEL ZOU 1,1 MOETEN WORDEN AANGEMERKT ALS KRAP VOLDOENDE.

2. IGNACIO CIENFUEGOS (2013) DEVELOPING A RISK MATURITY MODEL DISS. UNIVERSITEIT TWENTE